

CIDADANIA FISCAL: O DIREITO À INFORMAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

1

DENISE LUCENA CAVALCANTE

Doutora em Direito Tributário pelo PUC-SP. Pós-doutoranda na Universidade de Lisboa. Professora de Direito Tributário e Financeiro da Graduação e Pós-graduação na UFC. Procuradora da Fazenda Nacional (categoria especial).

EULÁLIA CAMURÇA

Mestranda em Direito Constitucional na UFC. Advogada e Jornalista.

ÁREA DO DIREITO: Tributário

RESUMO: O presente artigo tem por finalidade trazer para o debate jurídico nacional o direito do cidadão-contribuinte brasileiro de ter conhecimento dos tributos incidentes nas mercadorias e serviços adquiridos, conforme determinação do art. 150, § 5.º, da CF/1988. Acredita-se que com o advento da Lei 12.527/2011 esta seja uma ótima oportunidade para reabrir o debate sobre a questão da informação fiscal, considerando que esta lei tem como diretriz a observância da publicidade como preceito geral, determinando a divulgação de informações de interesse público, que é exatamente o caso da necessária informação da carga fiscal no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência fiscal – Direito à informação – Informação fiscal.

ABSTRACT: This article aims to bring to the national legal debate the right of the citizen-taxpayers have knowledge of Brazilian taxes on goods and services purchased, as determined by the art. 150, § 5.º, of the Constitution of the Federative Republic of Brazil. It is believed that with the enactment of Law 12.527/2011 this is a great opportunity to reopen the debate on the issue of tax information, considering that the law is a guideline compliance of advertising as general precept, determining the disclosure of information of public interest, which is exactly the case with the necessary information in the tax burden in Brazil.

KEYWORDS: Right to information – Fiscal transparency – Tax information.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. O direito à informação no mundo contemporâneo – 3. Direito constitucional à informação fiscal: 3.1 Projeto de Lei 174/2006; 3.2 Novo marco regulatório do direito à informação no Brasil – 4. Quando a sociedade passa a reagir – 5. Considerações finais – 6. Bibliografia – Anexo.

1. INTRODUÇÃO

O direito de informar e de ser informado, além de ser o cerne da questão democrática, é crucial para o respeito efetivo aos direitos humanos. Tanto que a Corte Interamericana de Direitos Humanos considera que uma sociedade que não é bem informada não pode ser considerada livre. Isto porque, é a partir da informação acessível que a sociedade pode ter a possibilidade de influenciar na gestão governamental, sendo capaz para fazer suas escolhas e exigir determinados comportamentos de seus representantes.

A Lei 12.527, de 18.11.2011, representa o marco regulatório no Brasil sobre acesso às informações públicas, buscando democratizar o alcance aos bastidores que compõem as políticas públicas. A informação gera transparência e possibilita o controle da qualidade política.

Este momento é extremamente oportuno para abordar a questão do direito à informação sob o viés tributário, trazendo para debate a reflexão sobre os meios (ou ausência deles) que os brasileiros têm para saber o quanto pagam de tributos ou, ainda, como esta informação pode contribuir para que se tenha mais consciência do que é pago e sobre o uso que é feito com o dinheiro arrecadado da sociedade.

O desafio neste momento é, portanto, abordar as perspectivas do direito tributário brasileiro para efetivação do direito à informação, na medida em que o cidadão-contribuinte bem informado torna-se um ator na formação de uma consciência tributária voltada para efetivar sua participação na vida pública e nos destinos da própria sociedade.

A falta de informação precisa sobre os tributos incidentes nas mercadorias e serviços promovem inconscientemente uma ignorância coletiva e impede a devida análise dos custos gerais dos bens e serviços obtidos pelos consumidores, afrontando não só os princípios constitucionais, mas, também, as regras básicas da economia, onde as escolhas de mercado fundamentam-se nos benefícios e custo privado, devendo os valores dos tributos embutidos nos preços serem devidamente visíveis para que se possa fazer a escolha certa.

A decisão coletiva, por sua vez, também fica prejudicada. O não conhecimento imediato dos valores arrecadados pelo Estado dificulta o processo de

fiscalização do gasto público, considerando, ainda, que a sociedade brasileira não tem conhecimento do montante arrecadado através dos tributos.

Podemos mesmo afirmar que no Brasil reina uma espécie de *ilusão fiscal* em virtude do baixíssimo grau de informação apresentada aos cidadãos-contribuintes no momento que adquirem seus bens. O comentário mais comum que se tem na sociedade é sobre o elevado valor dos tributos pagos, porém, pouquíssimos cidadãos têm efetivamente consciência de quanto isto representa em seu bolso.

O objetivo do debate que aqui se instaura, portanto, é colocar luz diante da forma como a informação é e pode ser tratada no direito tributário, visando a contribuir para o aprimoramento do sistema jurídico brasileiro.

2. O DIREITO À INFORMAÇÃO NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

O mundo encontra-se hoje no que se chama sociedade da informação, momento em que processos de comunicação estão cada vez mais interligados pela comunicação instantânea. A rede mundial de computadores tornou as distâncias muito próximas e ter acesso a dados, análises, conteúdos tornaram-se um capital social. Mas, ao passo em que há uma vasta circulação de dados nas mais diversas instâncias, dar à sociedade o direito de se informar ainda é um desafio para muitos Estados.

O direito à informação é considerado uma ferramenta de transformação da sociedade pelo fato de promover a transparência da gestão pública e melhorar a qualidade da democracia. Em meio à chamada sociedade da informação, há uma demanda ainda maior pelo princípio da máxima divulgação, no qual se presume que os dados mantidos pelos órgãos públicos devem estar disponíveis para a sociedade que financia o Estado.

O direito ao conhecimento é regulado em diversos países,¹ além de ser estabelecido por organismos internacionais e por sistemas regionais de direitos humanos² que determinam aos Estados o compromisso de criar leis capazes de assegurar o acesso à informação como um direito humano.

1. Segundo estudo da Unesco, enquanto em na década de 90 apenas 13 países tinham leis nacionais de direito à informação, hoje mais de 70 leis foram adotadas em nível global e estão sendo consideradas em pelo menos 30 países. Hoje, países como Bulgária, México, Uganda, Índia, Peru, Reino Unido, Estados Unidos, África do Sul e Suécia já garantem este direito (MENDEL, Toby. *Liberdade de informação – Um estudo comparado*. Brasília: Unesco, 2009. p. 9).

2. Idem, p. 3.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, aprovada pela organização das Nações Unidas (ONU) no seu art. 19, determina:

“Todo homem tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser incomodado por suas opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias, por quaisquer meios de expressão, independente de fronteiras.”

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotado e aberto a assinaturas pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em dezembro de 1966, prescreve em seu art. 19 que “ninguém será molestado por suas opiniões” e define que a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de toda espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma escrita ou oral, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio a sua escolha. E inclui entre as restrições: o respeito dos direitos ou da reputação de outros e a proteção da segurança nacional, da ordem, da saúde ou da moral públicas.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de São José de Costa Rica, de 1969, adotada e também aberta à assinatura na Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos, convencionou no art. 13 o direito à liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha, sem censura prévia ou restrição por via indireta.

Informar é uma obrigação positiva por parte do Estado para evitar abusos de funcionários governamentais, promover a redução de contas e transparência dentro do Estado, além de permitir um debate sólido e informar para assegurar a garantia de contar com recursos efetivos. O direito à informação deve ser regido pelo princípio da máxima divulgação, sendo restrito apenas por objetivos legítimos, capazes de demonstrar que a divulgação constitui uma ameaça e pode causar substancial prejuízo. Negar uma informação só é justificável quando este prejuízo possa ser maior do que o interesse público em dispor de tal informação.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos³ reconhece que a maioria dos Estados americanos conta com regulação em matéria de acesso à infor-

3. Criada em 1959 como órgão consultivo da Organização dos Estados Americanos, a Comissão Interamericana foi o primeiro organismo de proteção aos direitos humanos no Sistema Interamericano. Com sede em Washington, tem como atribuições analisar casos individuais que podem ser submetidos à Corte Interamericana de Direitos Humanos, elaborar recomendação aos Estados, inclusive para adoção de medidas cau-

mação. Além da Convenção Americana, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos estabelecem um direito positivo a buscar e receber informações.

No campo do direito internacional regional, a primeira vez em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos julgou um caso de direito à informação foi o chamado *Claude Reys vs. Chile*.⁴ O Brasil também foi sentenciado por não atender ao direito à informação no caso que ficou conhecido como *Araguaia*. A Comissão alegou que a “divulgação de informação em poder do estado deve julgar um rol muito importante em uma sociedade democrática, pois habilita a sociedade civil para controlar as ações de governo a quem confiou a proteção de seus interesses”.⁵

Assim, o Estado deve ser regido pelos princípios da publicidade e da transparência da gestão pública, o que torna possível que as pessoas exerçam controle democrático das gestões estatais de forma a poder questionar e considerar se há um adequado cumprimento das funções públicas. É a participação da gestão pública a partir do controle social.

O Estado tem o dever de dar toda informação necessária ao cidadão-contribuinte, inclusive deixando de forma clara e compreensível os efeitos de seus atos.

Neste sentido, compartilhamos o entendimento do autor italiano Giovanni Puoti⁶ quando afirma que todo ato administrativo fundamentado na lei deve

telares, observar o cumprimento geral dos direitos humanos nos estados membros e estimular a consciência destes direitos na América.

4. O caso se refere à negativa do estado chileno de dar informações a Marcel Claude Reyes, Sebastian Cox, Urrejola e Arturo Longton Guerrero toda informação que requeriam do *Comité del Inversiones Estrangeras*, em relação a empresa florestal Trillium e o projeto Rio Condor, que previa devastação ambiental e poderia representar um dano ao meio ambiente do Chile.
5. O Brasil foi réu na Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso conhecido como *Araguaia*, em que o país foi responsabilizado pela detenção arbitrária, pela tortura e desaparecimento forçado de 70 pessoas, dentre elas, membros do Partido Comunista do Brasil e camponeses da região. As ações foram resultado de operações do Exército brasileiro no período de 1972 a 1975 que pretendiam erradicar a chamada *Guerrilha do Araguaia*. Eram os chamados anos de chumbo, contexto da ditadura militar no País, que durou de 1964 a 1985.
6. “Il dovere di corretta comunicazione deve assolvere invece ad un obiettivo più ampio che è quello della esatta conoscenza da parte del contribuente dei contenuti, degli effetti e delle conseguenze della richiesta dell’ufficio. Ad esempio, nell’atto di

ser escrito por extenso. No Brasil, em relação aos autos de infração em matéria tributária, costuma-se adotar tão somente a indicação dos dispositivos legais, o que dificulta a compreensão pelo autuado. Tal procedimento não é compatível com o princípio da transparência que ora se defende.

3. DIREITO CONSTITUCIONAL À INFORMAÇÃO FISCAL

Diante do contexto da total falta de conhecimento da sociedade brasileira dos valores dos tributos recolhidos aos cofres públicos, é imperioso trazer para o debate nacional a discussão sobre a necessidade de se fazer cumprir os ditames constitucionais, nos moldes exatos do art. 150, § 5.º, da CF/1988, que assim dispõe:

“A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.”

Vê-se, pois, que apesar da clareza do artigo constitucional supracitado, até a presente data ainda não foi elaborada a lei determinando as medidas de esclarecimentos aos consumidores, sendo esta necessária para a eficácia plena do dispositivo constitucional, como muito bem constata Regina Helena Costa:⁷

No intuito de fazer valer esse espírito protecionista do consumidor, a Constituição, com ineditismo, impõe que “a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços” (art. 150, § 5.º, da CF/1988).

Trata-se de norma de eficácia limitada, de princípio programático, na clássica lição de José Afonso da Silva, porquanto demanda o necessário veículo legislativo para o atingimento de sua plena eficácia. E, até o presente momento, em face da ausência de intermediação legislativa, imprescindível à produção de seus efeitos, remanesce inaplicável.

accertamento non ci si deve limitare ad indicare un articolo de legge, ma deve essere riportato per esteso il contenuto e deve essere esattamente indicato il titolo della legge; e lo stesso deve valere per il richiamo di atti amministrativi diversi, sai particolare (ad esempio, precedenti atti di accertamento Nei confronti dello stesso contribuente) sai generali (ad esempio, decreti ministeriali applicabili con riferimento al tributo richiesto)” (PUOTI, Giovanni. Rafforzare il senso etico dei funzionari fiscali e dei contribuenti: un requisito per superare la crisi economica globale? In: PIRES, Manuel (coord.). *Ética fiscal*. Lisboa: Universidade Lusíada, 2011. p. 28. Coleção Ensaios).

7. COSTA, Regina Helena. A tributação e o consumidor. *Revista CEJ*. vol. 1. n. 2. p. 114. Brasília: CJF/STJ, maio-ago. 1997.

De todo modo, tal dispositivo representa o primeiro ponto de toque entre a atividade tributante e o direito do consumidor. Pretende a Lei Maior seja o consumidor informado acerca dos chamados impostos indiretos, incidentes sobre as operações com os bens e serviços que venha a adquirir e que, portanto, têm seus valores embutidos nos preços.

Já passaram, portanto, mais de 20 anos e, ainda, não foi elaborada a lei para regulamentar esta questão, o que, aliás, a nosso ver, mesmo sem a lei prevista, o Estado já poderia ter adotado tal prática com base no ordenamento jurídico brasileiro que assegura a transparência fiscal e o direito de informação.⁸ Já passa da hora do Estado brasileiro tirar o véu da ignorância fiscal que reina na sociedade que financia os cofres públicos.⁹

Curiosamente, pouco é discutido ou exigido a aplicabilidade do dispositivo constitucional citado. O direito de informar constitui uma prerrogativa constitucional também prevista no art. 220, que assim descreve:

“Art. 220. A manifestação de pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto na Constituição.”

O direito das pessoas se informarem é assegurado no art. 5.º, XIV, da CF/1988¹⁰ e decorre da existência da informação com limitação prevista no

8. Comentando esta questão, assim aborda José Ribeiro Neto: “O § 5.º atribui à lei a regulamentação da forma pela qual os consumidores deverão ser esclarecidos sobre os impostos incidentes sobre mercadorias e serviços por eles adquiridos ou utilizados. Trata-se, na verdade, de uma medida de proteção aos consumidores. O esclarecimento a que se refere a norma diz respeito à informação que o consumidor deve ter quanto ao ônus a que está sujeito, em especial quanto à tributação incidente sobre mercadorias e serviços” (RIBEIRO NETO, José. *Direito tributário e legislação tributária do Estado do Ceará*. 4. ed. Fortaleza: Fortes, 2011. p. 35).
9. Hugo de Brito Machado também enfatiza a questão: “Nas últimas décadas observa-se o incremento dos impostos indiretos. Essa tendência talvez decorra da inexistência de reação a esses aumentos, posto que o contribuinte de fato não tem consciência do ônus tributário que fica embutido nos preços dos bens e serviços. Daí porque preconizamos a instituição em lei da obrigatoriedade de indicação desse ônus na publicação de todo e qualquer preço de bem ou serviço. Lei que estabeleceria os critérios para a determinação do ônus tributário, o que se faz necessário tendo-se em vista que muitos tributos não são calculados sobre esses preços” (MACHADO, Hugo de Brito. *Reforma para simplificação do sistema tributário nacional*. *Revista do Instituto dos Advogados do Ceará* 2/130-131).
10. O referido artigo descreve: “É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.

dispositivo sobre o sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional. O direito de ser informado, por sua vez, está sustentado no art. 5.º, XXXIII, da CF/1988¹¹ que considera o princípio da publicidade como obrigatório para administração pública direta e indireta para os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

3.1 Projeto de Lei 174/2006

É importante destacar o PLS 174/2006,¹² que dispõe sobre medidas para esclarecer o consumidor de acordo com o que trata o art. 150, § 5.º, da CF/1988. O referido projeto prevê que deve constar em documentos fiscais, ao ser emitido por ocasião de venda ao consumidor, não só de mercadorias, mas, também, de serviços, o valor aproximado à totalidade dos tributos federais, estaduais e municipais cuja incidência influencia diretamente nos preços de venda.

Esta informação deveria constar não só por meio eletrônico ou impresso, mas, também, de painel afixado em local visível do estabelecimento de maneira que sejam demonstrados os valores ou percentuais dos tributos incidentes sobre as mercadorias postas à venda.¹³

De acordo com o projeto de lei, devem ser computados os Impostos sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF), Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR); Contribuição Social sobre o Lucro Lí-

11. Segundo o art. 5.º, XXXIII, da CF/1988: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.
12. O projeto foi aprovado pela Comissão de meio-ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle em reuniões dos dias 15 e 22.05.2007, porém, mesmo sendo remetida para a Câmara dos Deputados encontra-se na mesma situação há quatro anos.
13. O art. 1.º, § 4.º, acrescenta: “Devido ao seu caráter informativo, do valor aproximado a que se refere o *caput* deste artigo, não serão excluídas as parcelas de tributos que estejam sob discussão judicial ou administrativa, instauradas entre contribuintes e qualquer das entidades políticas tributantes, não podendo, ademais, o referido valor, constituir confissão de dívida ou afetar as relações jurídico-tributárias entre tais entidades e os contribuintes, de direito ou de fato”.

quido (CSLL), Contribuição Social para o Programa de Integração Social, (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, (Pasep), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e, por fim, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide).

O projeto prevê ainda modificações na redação do inc. III do art. 6.º da Lei 8.078/1990, que passaria a ter a seguinte redação:

“Art. 6.º (...)

III – a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem.”

Ainda está prevista modificação no art. 106, IV, da mesma lei, que deveria ter a seguinte redação:

“IV – informar, conscientizar e motivar o consumidor através dos diferentes meios de comunicação, bem como indicar a entidade responsável pela apuração, cálculo e informação do montante dos tributos incidentes sobre mercadorias e serviços, nos termos da legislação específica.”

Vê-se, pois, que as medidas previstas no PLS 174/2006 são interessantes e permitem uma visibilidade dos tributos incidentes sobre o consumo. Contudo, como é característico do Brasil, tais projetos se arrastam injustificadamente pelos corredores burocráticos do Congresso Nacional, retardando o regular andamento do processo legislativo, o que causa imensos prejuízos à coletividade.

Registra-se, por oportuno, a LC 131, de 27.03.2009, que é um marco regulatório para a transparência do poder público. Ela prevê que deve ser liberado ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações, pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos e de acesso público. O artigo segundo ainda determina que os entes da Federação deverão disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes à receita, incluindo o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referentes a recursos extraordinários.

O Dec. 7.185, de 27.05.2010, que dispõe o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação deverá se permitir a integração por meio eletrônico para o amplo acesso ao público, assegurando à sociedade o acesso às informações sobre a execução orçamentária e financeira.

Para Luiz Antonio Rizzatto Nunes, os órgãos não têm apenas a obrigação de prestar informação, mas, também, a de praticar seus atos de forma transparente, atendendo ao princípio da publicidade e ao que ele denomina *valor ético fundamental da verdade*.¹⁴

“No sistema constitucional, o dever de informar – donde decorre o direito de ser informado – está dirigido aos órgãos públicos. Além disso, como a informação está ligada ao princípio da moralidade, é de extrair daí o conteúdo ético necessário que deve pautar a informação fornecida.”

Paulo Bonavides também considera que só é possível tornar as garantias constitucionais eficazes num ordenamento que concretize em toda plenitude os postulados do Estado de Direito, *sem os quais nem vinga a liberdade nem os direitos humanos têm adequada proteção*. Sem ter acesso a uma informação pluralista, o cidadão dificilmente terá como exercer com dignidade a sua cidadania e a soberania popular estará, irremediavelmente, esvaziada:

A democracia positivada enquanto direito de quarta geração há de ser, necessariamente, uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia da comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema.¹⁵

3.2 Novo marco regulatório do direito à informação no Brasil

No Brasil, o debate ganha novos contornos com a aprovação da Lei 12.527, de 18.11.2011, que regula o acesso a informações previsto em outras leis e na Constituição Federal. Os órgãos públicos dos três poderes dos três níveis de governo e entidades controladas direta ou indiretamente por União, Estados, Distrito Federal e Municípios passam a ter o dever de divulgar informações de interesse público, independente de solicitações e fomentar a transparência da administração pública para o desenvolvimento do controle social. E não há dúvidas que a informação dos tributos pagos decorrentes da mercadoria comprada ou do serviço adquirido seja informações de interesse público.

A lei inaugura uma série de inquietações nas mais diversas áreas do direito, incluindo o aspecto tributário. Esta nova lei é aqui trazida na esperança de que seja útil na reabertura da discussão que tem sido ofuscada há muito tempo na área fiscal.

14. NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 59.

15. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 571.

Dentre as diretrizes previstas no art. 3.º da Lei 12.527/2011,¹⁶ estão: (a) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; (b) divulgação de informações de interesse público, independente de solicitações; (c) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; (d) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e; (e) desenvolvimento e controle social desta.

Assim, todos os órgãos e entidades públicas devem implantar serviços de informação ao cidadão, que será gratuito e deverá funcionar em local com condições apropriadas para atender e orientar a quem solicita qualquer dado, informar sobre a tramitação de documentos e protocolizar os requerimentos de acesso às informações. Para solicitar o acesso a informações ou documentos públicos, o cidadão precisará apenas se identificar e especificar a informação requerida, sem necessidade de justificar o pedido.

A Lei 12.527/2011 já entra em vigor em maio de 2012 e muitos serão os desafios dos órgãos públicos para aplicá-la. Na pesquisa encomendada pela Controladoria Geral da União mostra servidores não têm acesso à lei, e 52,3% deles afirma que nos locais de trabalho não existe unidade para processar e atender às demandas feitas pelos cidadãos.¹⁷ A pesquisa mostra, ainda, que um dos indicadores de grau de dificuldade é a falta da cultura de promoção de informações pelo poder público, quando há pedido de informações.

Para Alice Barbosa, o desconhecimento e a desinformação levam a uma cidadania mitigada. Segundo ela, *pedagogicamente, o Brasil será outro quando seu povo, sua gente conhecer o tributo que paga*.¹⁸ Ela compreende que o contribuinte é vulnerável e hipossuficiente. Assim, ao saber, por exemplo, quanto o consumidor-contribuinte paga de tributos, ele poderá ter melhor condição de escolher produtos que adquire ou serviços que contrata, possibilitando que ele participe mais efetivamente em questões interessantes à comunidade.

E conhecer o que está por trás do sistema tributário atenta diretamente à vida de qualquer brasileiro. A informação deve ganhar mais espaço no campo tributário para deixar de ser algo meramente técnico e se transformar em um

16. O art. 5.º da Lei 12.527/2011 ainda determina: “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos ágeis, de forma transparente, clara e com linguagem de fácil compreensão”.

17. RODRIGUES, Fernando. 70,9% dos órgãos públicos não sabem como dar acesso a informações. *Folha.com*, Caderno Poder, 09.12.2011. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/poder/1019076-709-dos-orgaos-publicos-nao-sabem-como-dar-acesso-a-informacoes.shtml]. Acesso em: 07.01.2011.

18. BARBOSA, Alice. *Cidadania fiscal*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 94.

princípio de informação tributária.¹⁹ Isso ocorre ao passo que a Constituição da República Federativa do Brasil determina que os consumidores devam ser informados acerca dos impostos que incidem sobre mercadorias e serviços, conforme citado no art. 150, § 5.º, da CF/1988.

É preciso estabelecer urgentemente mecanismos eficientes para que seja identificado o papel da informação no direito tributário e, como a publicidade deste direito se constitui e pode contribuir para a justiça tributária e, consequentemente, a justiça social. O objetivo é colocar luz diante da forma como a informação é e pode ser tratada no direito tributário para contribuir com o aprimoramento do sistema jurídico brasileiro.

Observa-se que, em grande parte dos países desenvolvidos os tributos pagos pelo consumidor são conhecidos no momento do pagamento do produto ou serviço, inclusive com a diferenciação de alíquotas, quando houver.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o *sales tax* vem descrito separadamente do valor do produto, sendo o valor da mercadoria a base de cálculo (subtotal) e logo abaixo o valor do tributo (*sales tax*), com o total do preço a pagar apresentado no final da nota. Este detalhe dá ao consumidor a noção exata do quanto ele transfere ao Estado. Isto é a devida informação fiscal no tempo pontual. Com este conhecimento, a sociedade tende a ter uma postura muito mais efetiva no controle das finanças públicas, principalmente, no gasto do Estado.

Da mesma forma ocorre no âmbito da Comunidade Europeia com o Imposto sobre o Valor Agregado – IVA. Ao incidir no momento da compra ou da prestação do serviço já aparece destacado na nota fiscal emitida.

Pela experiência internacional observa-se a facilidade que é destacar o imposto que incide em cada operação de consumo. Nada justifica a não utilização desta prática no Brasil.

4. QUANDO A SOCIEDADE PASSA A REAGIR

Na inércia do Estado em relação à informação fiscal, parte da sociedade organizada começa a divulgar, por conta própria, informações fiscais relevantes ao consumidor.

A existência de movimentos informativos vem se propagando cada vez mais. Destacamos aqui o exemplo da campanha do Sindicato dos Procuradores da Fazenda Nacional – Sinprofaz intitulada *Quanto custa o Brasil para você?*²⁰

19. SCHOLZ, Rejane Terezinha. *O princípio da informação no direito tributário*. Dissertação de Mestrado, Curitiba, PUC, 2005.

20. Maiores informações disponíveis em: [www.quantocustaabrasil.com.br]. Acesso em: 09.01.2012.

No site da campanha encontram-se informações relevantes sobre os percentuais da incidência tributária em diversos produtos dos quais destacamos alguns exemplos:²¹

Bicicleta	45,93%
Bola de futebol	46,49%
Bolsa térmica	37,48%
Brinquedos	39,70%
Bronzeador	49,08%
Álcool combustível	25,86%
Charuto	61,56%
Cigarro	80,42%
Ferro de passar	45,25%
Gás de cozinha	34,04%
Jogos de videogame	72,18%
Vela	40,90%
Água de colônia (nacional)	50,38%
Calça jeans	38,53%
Açúcar	32,33%
Ovos de galinha	20,59%
Refresco em pó	36,30%
Shampoo	44,20%
Sabão em pó	40,80%

Outro exemplo de destaque é a campanha *De olho no imposto* que também tem efetuado um movimento nacional pela transparência para os tributos,²² buscando apoio à regulamentação da obrigatoriedade de mostrar ao consumidor quanto ele paga de impostos nos bens e serviços que consome.

21. O site esclarece que os exemplos apresentados têm apenas o objetivo de exemplificar este sobrepeso tributário ao consumo direto, tendo sido os dados fornecidos pelo IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, com base na carga tributária do Estado de São Paulo, podendo apresentar alterações devido a eventuais mudanças da política tributária federal, bem como distintas tributações praticadas por Estados, Municípios e Distrito Federal.

22. Disponível em: [www.deolhonoimposto.org.br]. Acesso em: 20.01.2012.

Neste sentido é que se reforça a ideia de que é preciso ampliar o foco da discussão, partindo dos tributos para as finanças públicas,²³ nos termos a seguir expostos:

O Estado hoje tem que ser visto em seus novos parâmetros e esta transparência, consequência da revolução tecnológica, que se aprimora neste século XXI altera profundamente a relação entre o Estado e o cidadão-contribuinte. Não cabe mais a figura do Estado arbitrário e opressor, nem da sociedade inerte e conformista. O momento é do Estado transparente e sociedade cooperativa e alerta. Exigem-se instituições abertas, eficientes, com normas claras, objetivas e justas.

Observa-se, pois, um salutar movimento social em prol da transparência fiscal no Brasil. Tudo ainda de forma muito tímida, mas já demonstrando a insatisfação da sociedade em relação à falta de informação dos tributos efetivamente pagos em cada situação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que no Brasil a Constituição já tem traçado em seu texto o objetivo da transparência fiscal, o que falta agora é dar efetividade ao dispositivo que determina que os valores tributários incidentes nas mercadorias e nos serviços sejam divulgados ao consumidor. O princípio da transparência deverá ser uma das principais diretrizes do século XXI, e já tendo passado sua primeira década, o Brasil encontra-se atrasado e em débito com a cidadania fiscal.

O advento da Lei 12.527/2011 é uma boa oportunidade para reabrir o debate sobre a questão da informação fiscal, considerando que tem como diretriz a observância da publicidade como preceito geral, determinando a divulgação de informações de interesse público, o que sem dúvida, é o caso do conhecimento dos tributos incidentes nas mercadorias e serviços adquiridos.

Espera-se, assim, que o Congresso Nacional agilize o andamento do PLS 174/2006, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor sobre os tributos incidentes nos produtos e serviços adquiridos, disponibilizando a informação fiscal de forma clara e adequada a cada caso concreto.

6. BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, Alice. *Cidadania fiscal*. Curitiba: Juruá, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

23. CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco. *Revista Nomos* 25/70.

- CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco. *Revista Nomos*. vol. 25. p. 67-78. Ceará: UFC, jan.-dez. 2006.
- COSTA, Regina Helena. A tributação e o consumidor. *Revista CEJ*. vol. 1. n. 2. p. 114. Brasília: CJF/STJ, maio-ago. 1997.
- MACHADO, Hugo de Brito. Reforma para simplificação do sistema tributário nacional. *Revista do Instituto dos Advogados do Ceará*. n. 2. p. 125-131. Fortaleza: RDS, 2011.
- MENDEL, Toby. *Liberdade de informação – Um estudo comparado*. Brasília: Unesco, 2009.
- NUNES, Luiz Antonio Rizzato. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- PUOTI, Giovanni. Rafforzare il senso etico dei funzionari fiscali e dei contribuenti: un requisito per superare la crisi economica globale?. In: PIRES, Manuel (coord.). *Ética fiscal*. Lisboa: Universidade Lusíada, 2011. Coleção Ensaios.
- RIBEIRO NETO, José. *Direito tributário e legislação tributária do Estado do Ceará*. 4. ed. Fortaleza: Fortes, 2011.
- RODRIGUES, Fernando. 70,9% dos órgãos públicos não sabem como dar acesso a informações. *Folha.com*, Caderno Poder, 09.12.2011. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/poder/1019076-709-dos-orgaos-publicos-nao-sabem-como-dar-acesso-a-informacoes.shtml]. Acesso em: 07.01. 2011.
- SCHOLZ, Rejane Terezinha. *O princípio da informação no direito tributário*. Dissertação de Mestrado, Curitiba, PUC, 2005.

ANEXO

Texto final aprovado pela comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle do PLS 174/2006.²⁴

Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5.º do art. 150 da CF/1988; altera o inc. III do art. 6.º e o inc. IV do art. 106 da Lei 8.078, de 11.09.1990 – Código de Defesa do Consumidor.

“O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Emitidos por ocasião da venda ao consumidor de mercadorias e serviços, em todo território nacional, deverá constar, dos documentos fiscais ou equivalentes, a informação do valor aproximado correspondente à totalidade

24. Texto final revisado em 26.06.2007 e remetido à Câmara dos Deputados em 02.07.2007, onde se encontra até a presente data. Disponível em: [www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=77965]. Acesso em: 20.01.2012.

dos tributos federais, estaduais e municipais, cuja incidência influi na formação dos respectivos preços de venda.

§ 1.º A apuração do valor dos tributos incidentes deverá ser feita em relação a cada mercadoria ou serviço, separadamente, inclusive nas hipóteses de regimes jurídicos tributários diferenciados dos respectivos fabricantes, varejistas e prestadores de serviços, quando couber.

§ 2.º A informação de que trata este artigo poderá constar de painel afixado em local visível do estabelecimento, ou por qualquer outro meio eletrônico ou impresso, de forma a demonstrar o valor ou percentual, ambos aproximados, dos tributos incidentes sobre todas as mercadorias ou serviços postos à venda.

§ 3.º Na hipótese do § 2.º, as informações a serem prestadas serão elaboradas em termos de percentuais sobre o preço a ser pago, quando se tratar de tributo com alíquota *ad valorem*, ou em valores monetários (no caso de alíquota específica); no caso de se utilizar meio eletrônico, este deverá estar disponível ao consumidor no âmbito do estabelecimento comercial.

§ 4.º Devido ao seu caráter informativo, do valor aproximado a que se refere o *caput* deste artigo, não serão excluídas as parcelas de tributos que estejam sob discussão judicial ou administrativa, instauradas entre contribuintes e qualquer das entidades políticas tributantes, não podendo, ademais, o referido valor, constituir confissão de dívida ou afetar as relações jurídico-tributárias entre tais entidades e os contribuintes, de direito ou de fato.

§ 5.º Os tributos que deverão ser computados são os seguintes:

I – Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);

II – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

III – Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);

IV – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF);

V – Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR);

VI – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL);

VII – Contribuição Social para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) – (PIS/Pasep);

VIII – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins);

IX – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide).

§ 6.º Serão informados ainda os valores referentes ao imposto de importação, PIS/Pasep/Importação e Cofins/Importação, na hipótese de produtos cujos insumos ou componentes sejam oriundos de operações de comércio exterior e representem percentual superior a 20% (vinte por cento) do preço de venda.

§ 7.º Na hipótese de incidência do imposto sobre a importação, nos termos do § 6.º, bem como da incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, todos os fornecedores constantes das diversas cadeias produtivas deverão fornecer aos adquirentes, em meio magnético, os valores dos 2 (dois) tributos individualizados por item comercializado.

§ 8.º Em relação aos serviços de natureza financeira, quando não seja legalmente prevista a emissão de documento fiscal, as informações de que trata este artigo deverão ser feitas em tabelas afixadas nos respectivos estabelecimentos.

§ 9.º O imposto de renda a que se refere o inciso V do § 5.º deverá ser apurado, exclusivamente para efeito da divulgação de que trata esta Lei, como se incidisse sobre o lucro presumido.

§ 10. A indicação relativa ao IOF (prevista no inciso IV do § 5.º) restringe-se aos produtos financeiros sobre os quais incida diretamente aquele tributo.

§ 11. A indicação relativa ao PIS e à Cofins (incisos VII e VIII do § 5.º), limitar-se-á à tributação incidente sobre a operação de venda ao consumidor.

§ 12. Sempre que o pagamento de pessoal constituir item de custo direto do serviço ou produto fornecido ao consumidor, deve ser divulgada, ainda, a contribuição previdenciária dos empregados e dos empregadores incidente, alocada ao serviço ou produto.

Art. 2.º Os valores aproximados de que trata o art. 1.º serão apurados sobre cada operação, e poderão, a critério das empresas vendedoras, ser calculados e fornecidos, semestralmente, por instituição de âmbito nacional reconhecida-mmente idônea, voltada primordialmente à apuração e análise de dados econômicos.

Art. 3.º O inciso III do art. 6.º da Lei 8.078, de 11.09.1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 6.º (...)

III – a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

Art. 4.º O inciso IV do art 106 da Lei 8.078, de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 106 (...)

IV – informar, conscientizar e motivar o consumidor através dos diferentes meios de comunicação, bem como indicar a entidade responsável pela apuração, cálculo e informação do montante dos tributos incidentes sobre mercadorias e serviços, nos termos da legislação específica;

Art. 5.º O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o infrator às sanções previstas no Capítulo VII do Título I da Lei 8.078, de 1990.

Art. 6.º Esta Lei entra em vigor 6 (seis) meses após a data de sua publicação.”

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrina

- Tributação sobre o consumo e transparência fiscal. O art. 150, § 5.º da CF/88, de Marcos André Vinhas Catão – *RTrib* 75/164.